

0- 793472

На правах рукописи  
ББК 65.261.783  
К89

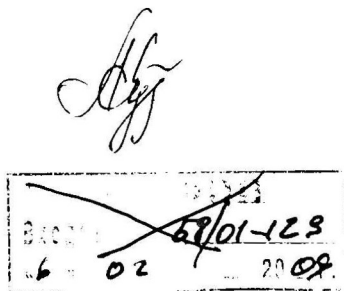
КУЗНЕЦОВА Анастасия Николаевна

## РЕЗЕРВЫ РОСТА ДОХОДОВ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

Специальность 08.00.10 – “Финансы, денежное обращение и  
кредит”

**Автореферат**  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва  
2009



Диссертация выполнена на кафедре «Финансы» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации»

**Научный руководитель:**

кандидат экономических наук,  
профессор Курочкин Вадим Васильевич

**Официальные оппоненты:**

доктор экономических наук, профессор  
Рыкова Инна Николаевна

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА КФУ



0000802229

кандидат экономических наук, доцент  
Мешалкина Раиса Егоровна

**Ведущая организация:**

ГОУ ВПО «Хабаровская государственная  
академия экономики и права»

Защита состоится «19» февраля 2009 года в 10-00 часов на заседании Совета по защите докторских и кандидатских диссертаций при ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» по адресу: 125993 г. Москва, Ленинградский проспект, д.49, ауд. 406

С диссертацией можно ознакомиться в диссертационном зале Библиотечно-информационного комплекса Финакадемии по адресу: 125993 г. Москва, Ленинградский проспект, д.49, ауд. 203

Автореферат разослан «19» января 2009 года и размещен на официальном сайте ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» - [www.fa.ru](http://www.fa.ru)

Ученый секретарь совета,  
к.э.н., доц.

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke.

Е. Е. Смирнова

## 1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

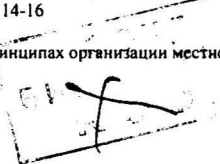
**Актуальность исследования.** Местное самоуправление, согласно Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, оно призвано обеспечить сочетание государственных интересов и интересов каждого отдельно взятого муниципального образования (муниципального района, городского округа или поселения). К компетенции органов местного самоуправления относится решение вопросов местного значения, связанных с созданием условий для обеспечения повседневных потребностей населения<sup>2</sup>. В этих целях Конституцией РФ закреплён и обязательный порядок наделения органов местного самоуправления необходимыми материальными и финансовыми ресурсами<sup>3</sup>.

На практике указанное положение не реализовывалось в полной мере – зачастую имеющиеся в распоряжении муниципальных образований финансовые ресурсы явно не обеспечивали решения вопросов местного значения. Кроме того, за органами местного самоуправления была закреплена значительная доля государственных полномочий, не подкреплённая адекватным количеством бюджетных средств. Это порождало такие проблемы, как повсеместный бюджетный дефицит; высокую степень зависимости муниципальных образований от решений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; низкую степень использования потенциала местных налогов; неэффективную эксплуатацию муниципального имущества; неразвитость малого бизнеса, провоцирующую общее снижение налогового потенциала муниципальных образований.

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации, ст. 130 - М.: Веста-М, 2008.

<sup>2</sup> Федеральный закон РФ от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» с последующими изменениями и дополнениями, ст.ст. 14-16

<sup>3</sup> Конституция Российской Федерации, ст. 132 - М.: Веста-М, 2008, Федеральный закон РФ от 06 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» с последующими изменениями и дополнениями, ст. 19



За последние несколько лет в результате осуществления комплекса мероприятий в рамках реализации реформы местного самоуправления часть проблем, связанных с недостаточностью общего объема доходов местных бюджетов по сравнению с возложенными на муниципальные образования расходными обязательствами, а также непрозрачностью распределения межбюджетных трансфертов и «нефинансируемыми федеральными мандатами», была решена. При этом многочисленные сложности, обусловленные, прежде всего, низкой степенью использования собственного финансово-экономического потенциала муниципальных образований, по-прежнему сохраняются.

Изменения бюджетного законодательства в части формирования доходов местных бюджетов, принятые в последние годы, способствовали сокращению дефицита местных бюджетов. Однако полученный результат не способствовал укреплению финансовой независимости бюджетов муниципальных образований, а лишь усилил иждивенческие настроения и пассивную позицию органов местного самоуправления в вопросах самостоятельного финансового обеспечения расходных обязательств.

Таким образом, стратегической целью решения указанной проблемы, на наш взгляд, является обеспечение долгосрочной финансовой самостоятельности муниципальных образований посредством реализации комплекса тактических мер, направленных, прежде всего, на изыскание и активное использованию резервов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

**Степень научной разработанности.** Местное самоуправление в России имеет исторические традиции, что предопределило наличие серьезных научных исследований по вопросам местных бюджетов, формирования их доходов и осуществления расходов.

В 1918 – 1928 годах, в период становления советского государства, велись исследования по проблемам толкования понятий «местный бюджет», «доходы местных бюджетов»; изучения финансовой основы местного



самоуправления; определения источников доходов и направлений расходования средств местных бюджетов. Указанные вопросы были освещены в трудах таких ученых-экономистов, как Р. А. Кудряшов, И. Х. Озеров, М. А. Смирнов, В. М. Твердохлебов, зачастую решение указанных вопросов носило выраженную идеологическую окраску.

Исследование вопросов финансового обеспечения местного самоуправления в части эффективной реализации возложенных на него функций возродилось в конце 80-х годов XX века и было связано с именами таких ученых, как М. В. Васильева, А. В. Максимов, Л. П. Павлова, Г. Б. Поляк, В. М. Родионова, М. В. Романовский, Н. А. Ширкевич. В современной научной литературе анализ отдельных проблем организации эффективного местного самоуправления является предметом исследования таких экономистов как Л. В. Давыдова, Д. Ю. Завьялов, А. Г. Игудин, С. А. Карчевская, С. А. Котляровский, В. И. Матеев, Л. И. Пронина и др.

В то же время как показывает анализ современной экономической литературы, вопросы обеспечения финансовой устойчивости местных бюджетов рассматриваются, как правило, с позиций пересмотра методики предоставления бюджетам муниципальных образований межбюджетных трансфертов. Все вышеизложенное обусловило актуальность темы исследования, его цель и задачи, теоретическую новизну и практическую значимость.

**Цель и задачи исследования.** Цель настоящей диссертационной работы состоит в определении резервов роста доходов местных бюджетов для повышения финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований в долгосрочном периоде.

Исходя из обозначенной цели, при выполнении работы были поставлены следующие **основные задачи**.

1. Определить специфику процесса формирования доходов местных бюджетов, основываясь на толковании сущности понятия «доходы местных бюджетов», а также на изучении организационно-правового механизма

формирования доходов бюджетов муниципальных образований, сложившегося по результатам первых лет работы в условиях новой системы местного самоуправления.

2. Сформулировать базовый критерий отнесения доходов бюджетов к собственным доходам бюджетов муниципальных образований, исходя из экономической сущности понятия «доходы местных бюджетов», а также используя анализ нормативных правовых актов, регулирующих порядок формирования доходов местных бюджетов.

3. Обосновать необходимость уточнения положений Бюджетного кодекса Российской Федерации, определяющих состав собственных доходов местных бюджетов, на основании применения авторской методики анализа современной практики формирования доходов бюджетов муниципальных образований.

4. Обобщить с применением имеющегося фактического и статистического материала особенности формирования различных видов доходов местных бюджетов (налоговых, неналоговых, безвозмездных поступлений) в разрезе муниципальных образований разных типов.

5. Разработать практические рекомендации по повышению реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований и долгосрочному укреплению доходной базы их бюджетов на основании выявления резервов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов.

**Объектом исследования** являются доходы местных бюджетов как объективно существующие экономические отношения, возникающие между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также юридическими и физическими лицами в процессе формирования бюджетного фонда на уровне муниципальных образований.

**Предметом исследования** являются резервы роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов для целей укрепления финансовой самостоятельности муниципальных образований в долгосрочной перспективе.

**Теоретической основой исследования** являются результаты фундаментальных и прикладных исследований отечественных ученых, занимавшихся изучением вопросов сущности местных бюджетов и развития системы формирования доходов местных бюджетов в Российском государстве. Анализ указанной специализированной литературы свидетельствует о том, что отдельные проблемы обеспечения стабильности и устойчивости местных бюджетов всегда находились в центре внимания российских специалистов в сфере местных финансов.

**Методологические основы исследования.** Исследование процессов формирования доходов местных бюджетов в диссертации проводилось с применением диалектического метода познания, организационного и системного подходов. Диалектический метод реализован при помощи таких общенаучных приемов, как наблюдение, абстракция, дедукция, индукция, анализ и синтез, методы группировки и сравнения.

В рамках организационного подхода использовались субъектно-объектный, историко-логический, структурно-функциональный анализ, способствовавшие изучению принципов формирования и развития объекта исследования. В работе также применялись частнонаучные методы: исторические и социологические подходы, метод формальной логики, применены и приемы статистико-экономического анализа.

Диссертация соответствует п.2.3 Паспорта специальности 08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит.

**Информационную базу исследования** составляют нормативные и правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, материалы Федеральной службы государственной статистики, отчеты Федерального казначейства об

исполнении бюджетов разных уровней, а также результаты ежегодного мониторинга местных бюджетов, опубликованные Министерством финансов РФ. Кроме того, в работе используются материалы периодической печати, Интернет-ресурсы. Анализ проводится на основании данных о состоянии местных бюджетов в 2005 - 2008 годах.

**Новыми являются следующие научные результаты.**

1. В работе определено, что низкий уровень финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований вызван существенным объемом межбюджетных трансфертов, а также недостаточно высокой долей налоговых доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленных в Бюджетном кодексе РФ на постоянной основе в составе доходов указанных бюджетов.

2. В диссертации сформулирован критерий отнесения доходов бюджета к собственным доходам местных бюджетов как возможность органов местного самоуправления непосредственно влиять на объем мобилизации дохода. В соответствии с этим обоснована необходимость исключения из состава собственных доходов бюджетов муниципальных образований, определенного в Бюджетном кодексе РФ, межбюджетных трансфертов, поступающих в бюджеты органов местного самоуправления в форме дотаций и субсидий, а также отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, передаваемых в местные бюджеты на основании нормативных правовых актов, имеющих ограниченный срок действия.

3. Предложена методика анализа процедур формирования доходов местных бюджетов, основанная на выделении действительно собственных доходов. Применение указанной методики в работе позволило выявить некорректность действующего механизма формирования доходов бюджетов муниципальных образований, обусловленную существенным объемом межбюджетных трансфертов, а также их дифференциацией в составе доходов местных бюджетов разных типов.

4. В диссертации определены пути увеличения объемов налоговых доходов, связанные с изменением состава местных налогов, а также с увеличением нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в пользу бюджетов муниципальных образований. Основной путь повышения объемов аккумулирования неналоговых доходов местных бюджетов, предложенный в работе, связан с увеличением поступлений от использования муниципального имущества.

**Теоретическую значимость исследования** имеет углубление теоретических подходов к определению специфических характеристик процесса формирования доходов местных бюджетов в России; определение критерия квалификации доходов бюджетов в качестве собственных доходов бюджетов муниципальных образований, а также пересмотр на основании этого состава собственных доходов местных бюджетов.

**Практическую значимость исследования** имеют выводы, предложения и рекомендации диссертации, ориентированные на широкое использование при совершенствовании механизма формирования доходов местных бюджетов, в частности:

1. Разработана методика более корректной оценки уровня финансовой самостоятельности муниципальных образований, которая может быть использована органами местного самоуправления для анализа финансово-экономического состояния муниципального образования.

2. Сформулированы основные направления повышения объемов поступлений налоговых и неналоговых доходов в местные бюджеты, которые могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления при разработке основных направлений бюджетной политики на муниципальном уровне.

#### **Апробация результатов исследования.**

Положения диссертации в соответствии со справкой о внедрении используются в практической деятельности Финансового департамента администрации городского округа Хабаровск в целях более объективного и

качественного анализа финансово-экономического состояния муниципальных образований.

Материалы диссертации используются на кафедре «Финансы» ФГОУ ВПО «Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации» в преподавании учебных дисциплин «Финансы», «Бюджет и бюджетная система Российской Федерации», «Доходы бюджета».

Диссертация выполнена в рамках НИР Финансовой академии при Правительстве Российской Федерации, проводимых в соответствии с Комплексной темой «Пути развития финансово-экономического сектора России».

Основные результаты и положения исследования, обобщенные в диссертации, докладывались на научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых на тему «Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ». (Ростов-на-Дону, Ростовский государственный экономический университет «РИНХ», 2006).

Использование положений диссертации подтверждено соответствующими справками о внедрении

**Публикации.** По теме диссертации опубликовано 3 (три) работы общим объемом 1,1 печатный лист. В том числе 2 публикации в журналах, определенных ВАК, объемом 0,9 печатного листа. Весь объем публикаций является авторским.

**Структура диссертации** обусловлена целью и основными задачами, поставленными в диссертации и логикой изложения материала. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы из 95 наименований. Объем работы составляет 150 страниц, включая 4 рисунка и 19 таблиц

## **II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

В работе рассмотрены 4 группы проблем.

**Первая группа проблем посвящена исследованию сущности понятия «доходы местных бюджетов» и изучению особенностей процесса формирования доходов бюджетов на уровне местного самоуправления в Российской Федерации.**

Функционирование местных бюджетов происходит посредством особых экономических форм – доходов и расходов, которые выражают последовательные этапы распределения и перераспределения части стоимости валового внутреннего продукта, концентрируемой в бюджетах муниципальных образований.

Доходы местных бюджетов - понятие комплексное, которое при рассмотрении с позиций экономической сущности можно трактовать в двух аспектах.

Во-первых, как совокупность объективно существующих экономических отношений, возникающих при распределении и перераспределении валового внутреннего продукта между органами государственной власти, местного самоуправления, а также физическими и юридическими лицами, в процессе формирования бюджетного фонда муниципальных образований.

Во-вторых, как денежные средства в форме различных видов платежей организаций и населения в местный бюджет, формирующих на безвозмездной и безвозвратной основе согласно законодательно определенным принципам доходы в составе муниципальных финансовых ресурсов.

Бюджетный кодекс Российской Федерации толкует доходы бюджета любого уровня бюджетной системы как «поступающие в бюджет денежные средства, за исключением средств, являющихся в соответствии с настоящим кодексом источниками финансирования дефицита бюджета».<sup>4</sup>

В работе выявлено, что несоответствие определений доходов местных бюджетов, представленных в законодательстве и диссертации, объясняется тем,

---

<sup>4</sup> Бюджетный кодекс РФ, ст. 6 – М.: ИНФРА-М, 2008

что цель Бюджетного кодекса – не толкование экономической сущности понятий, а обеспечение универсального подхода для целей бюджетного процесса.

Формирование доходов местных бюджетов происходит согласно законодательно закреплённому порядку разделения потоков бюджетных средств, возникающих в процессе перераспределения ВВП, между федеральным, региональным и местным уровнями бюджетной системы в соответствии со статьями бюджетной классификации.

Наличие столь активного межбюджетного взаимодействия во многом оправдано и обусловлено такими факторами, как: неравномерность и во многих случаях крайне низкий уровень социально-экономического развития территорий; спорный характер распределения и закрепления доходных источников по уровням бюджетной системы; особенности самой системы местного самоуправления в России.

Таким образом, в диссертации определена специфика доходов местного бюджета - они опосредуют экономические отношения по формированию бюджетного фонда на уровне муниципальных образований, в которых наряду с органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами, активно участвуют и органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Соответственно, в процессе формирования доходов местных бюджетов наряду с местными налогами и сборами участвуют федеральные и региональные налоги и сборы, а также межбюджетные трансферты.

Это во многом предопределяет состав доходов местных бюджетов в Российской Федерации. Как показывает практика последних лет, в составе доходов местных бюджетов преобладают межбюджетные трансферты, а также отчисления от налога на доходы физических лиц, передаваемые в местные бюджеты на основании нормативных правовых актов, имеющих ограниченный срок действия, что свидетельствует о низком уровне финансовой самостоятельности муниципальных образований.



Органы местного самоуправления не имеют возможности напрямую влиять на объемы мобилизации доходов, что порождает зависимость всей системы формирования доходов местных бюджетов от решений органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в работе сформулирована важнейшая специфическая черта процесса формирования доходов местных бюджетов, которая заключается в том, что указанные доходы преимущественно формируются за счет межбюджетных трансфертов и поступлений федеральных и региональных налогов и сборов.

**Вторая группа проблем включает определение базового сущностного критерия отнесения доходов бюджетов муниципальных образований к собственным доходам местных бюджетов и обоснование необходимости изменения состава собственных доходов бюджетов муниципальных образований, определенного в Бюджетном кодексе РФ.**

Впервые понятие «собственные доходы» было введено Законом РСФСР от 10 октября 1991 года №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса»<sup>5</sup>. Применительно к бюджетам муниципальных образований все доходы, которые органы местного самоуправления могли получить в свое распоряжение, рассматривались как собственные, даже если они формировались за счет отчислений из бюджетов вышестоящего уровня.

Позднее Федеральным законом РФ от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ»<sup>6</sup> в составе собственных доходов местных бюджетов стали выделять: местные налоги и сборы, неналоговые доходы, а также доли федеральных и региональных налогов, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе. Доходы,

---

<sup>5</sup> Закон РСФСР от 10 октября 1991 года №1734-1 «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса» с последующими изменениями и дополнениями

<sup>6</sup> Федеральный закон РФ от 25 сентября 1997 года № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в РФ» с последующими изменениями и дополнениями, ст. 6

поступающие в результате ежегодного установления нормативов отчислений, были определены Бюджетным кодексом как регулирующие.

На сегодняшний день, понятие «регулирующие доходы» исключено из Бюджетного кодекса РФ. Им определен следующий состав собственных доходов местных бюджетов.

1. Налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации и законодательством о налогах и сборах.

Для местных бюджетов таковыми являются местные налоги и сборы, а также налоговые доходы от федеральных и региональных налогов, поступающие по нормативам отчислений, установленных БК РФ. В соответствии с указанным нормативным правовым актом все нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов, передаваемые в местные бюджеты, закрепляются на постоянной основе. Это напрямую связано с отказом от практики применения регулирующих доходов бюджетов и фактически их замещение собственными доходами.

Единственным примером отчислений от федеральных налогов, передаваемых в местные бюджеты на основании нормативных правовых актов, имеющих ограниченный срок действия, является закон субъекта РФ на соответствующий финансовый год, закрепляющий передачу местным бюджетам части налога на доходы физических лиц по дополнительному нормативу отчислений взамен дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности.

2. Неналоговые доходы, зачисляемые в бюджеты в соответствии с законодательством Российской Федерации, законами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами представительных органов муниципальных образований.

3. Доходы, полученные в виде безвозмездных поступлений за исключением субвенций из Фондов компенсаций.

Столь разнородные по видам доходы местных бюджетов для объединения в группу «собственные доходы» должны соответствовать определенному базовому критерию, общему для всех. Таким критерием в диссертации определена возможность органа местного самоуправления непосредственно влиять на объемы мобилизации дохода. Безусловно, это справедливо лишь для доходов, закрепленных за местными бюджетами на постоянной основе.

К таковым относятся местные налоги, а также закрепленные на постоянной основе налоговые доходы от федеральных и региональных налогов, поступающих в бюджеты муниципальных образований по установленным Бюджетным кодексом нормативам отчислений.

Поэтому исключение Бюджетным Кодексом из состава собственных доходов местных бюджетов субвенций, направляемых из Фондов компенсаций, логично. Указанные средства предоставляются органам местного самоуправления на финансирование конкретных полномочий, переданных органами государственной власти более высокого уровня.

Соответственно, включение же в состав собственных доходов безвозмездных поступлений в виде дотаций и субсидий от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ, нелогично и противоречит приведенному критерию.

Указанные доходы не поступают в бюджеты на постоянной основе. При любой формализованной методике определения объемов межбюджетных трансфертов, в том числе дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности из фондов финансовой поддержки, предусматривается ежегодный расчет и утверждение соответствующих показателей на очередной финансовый год. Следовательно, неизбежны ежегодные изменения размеров средств, поступающих в бюджеты муниципальных образований из указанного источника. Кроме того, сами методики расчета объема межбюджетных трансфертов могут изменяться под влиянием объективных экономических факторов. Порядок перечисления дотаций и субсидий в местные бюджеты

устанавливается органами власти передающей стороны, т.е. не зависит от органов местного самоуправления как принимающей стороны.

Все указанное выше в полной мере относится и к налоговым доходам от федеральных и региональных налогов и сборов, передаваемых в местные бюджеты в форме отчислений на основании нормативно-правовых актов, имеющих ограниченный срок действия.

В диссертации обосновано, что включение в состав собственных доходов местных бюджетов межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субсидий, а также налоговых доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, закрепленных не на постоянной основе, противоречит самой экономической сущности собственных доходов. Кроме того, существенно искажая значения показателей, рассчитываемых при оценке финансового состояния муниципальных образований, лишь формально позволяет решить проблему обеспечения местных бюджетов собственными доходными источниками.

Поэтому в Бюджетном кодексе должен быть отражен следующий состав собственных доходов местных бюджетов: неналоговые доходы местных бюджетов, а также все налоговые доходы местных бюджетов, за исключением налоговых доходов от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающих по нормативам отчислений, установленных нормативным правовым актом, имеющим ограниченный срок действия.

**В рамках третьей группы проблем на основании применения авторской методики анализа выявляется некорректность действующего механизма формирования доходов бюджетов муниципальных образований, обусловленная существенным объемом межбюджетных трансфертов, а также их дифференциацией в составе доходов местных бюджетов разных типов.**

Используемый в работе авторский метод исследования практики формирования доходов местных бюджетов нацелен на более объективный и качественный анализ финансового состояния муниципальных образований. Он заключается в выделении в составе собственных доходов местных бюджетов

(согласно трактовки статьи 47 БК РФ) группы действительно собственных доходов местных бюджетов, на объем мобилизации которых органы местного самоуправления могут оказывать непосредственное реальное влияние.

К действительно собственным доходам относятся – местные налоги и сборы; налоговые доходы от федеральных и региональных налогов и сборов, поступающие по нормативам отчислений, установленным Бюджетным кодексом РФ; неналоговые доходы местных бюджетов. Доля действительно собственных доходов в составе общего объема доходов местных бюджетов определяет уровень реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований.

Укрупненная структура доходов местных бюджетов в России за 2006 - 2008 года представлена в Таблице 1.

Таблица 1. Структура доходов местных бюджетов России по видам доходов  
2006-2008 годах<sup>7</sup>

Показатель	2006		2007		01.10.2008	
	Объем, млрд. руб	Доля в общем объеме доходов, %	Объем, млрд. руб	Доля в общем объеме доходов, %	Объем, млрд. руб	Доля в общем объеме доходов, %
Собственные доходы, в т.ч.	1 084,2	71,25%	1 387,2	71,18%	1 318,0	76,99%
Действительно собственные доходы	638,6	41,97%	819,2	42,04%	722,2	42,19%
Межбюджетные трансферты в форме дотаций и субсидий	445,6	29,29%	568,0	29,15%	595,8	34,81%
Межбюджетные трансферты в форме субвенций	437,4	28,75%	561,6	28,82%	393,8	23,01%
Общий объем доходов	1 521,6	100,00%	1 948,8	100,00%	1 711,8	100,00%
Расходы	1 511,4		1 933,8		1 578,2	
Дефицит/профицит (-/+)	10,2	0,67%	15,0	0,77%	133,6	7,80%

<sup>7</sup> Расчеты проведены на основании информации о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 01 января 2007 и 01 января 2008 годов // [http://www1.minfin.ru/rw-reforms/local\\_government/monitoring](http://www1.minfin.ru/rw-reforms/local_government/monitoring)

Доля субвенций из Фондов компенсаций, передаваемых местным бюджетам для целей финансового обеспечения делегированных полномочий органов государственной власти, на протяжении рассматриваемого периода превышает 20%. В 2006-2007 годах она существенно не изменялась, составляя 28,75% и 28,82% от общего объема доходов местных бюджетов, за 9 месяцев 2008 года наблюдается снижение до 23,01%, вызванное сокращением количества передаваемых субъектами Российской Федерации на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий.

Объем межбюджетных трансфертов, получаемых местными бюджетами в форме дотаций и субсидий, на протяжении 2006-2007 годов также не претерпел значительных изменений, составив почти 30% общего объема доходов. По имеющимся за 2008 год данным наблюдается рост доли указанных форм межбюджетных трансфертов до 34,8%. При этом положительной является тенденция роста субсидий по сравнению с дотациями, что свидетельствует о повышении целевой направленности использования средств, поступающих в местные бюджеты.

Около трети всех действительно собственных доходов местных бюджетов формируют налоговые доходы. При этом свыше 60% приносят отчисления от федерального налога на доходы физических лиц, в то время как местные налоги и сборы – лишь около 10%. Немногим более 10% от общего объема приходится на неналоговые доходы, что вполне соответствует мировой практике в странах с аналогичным российскому устройству системы местного самоуправления. Наибольшую значимость имеют доходы от использования находящегося в муниципальной собственности имущества, а также доходы от оказания платных услуг.

Таким образом, наибольший объем доходов, аккумулируемых в местных бюджетах, формируется в процессе межбюджетного перераспределения – 58,03%, 57,96% и 57,81% от общего объема доходов в 2006, 2007 и 2008 годах, соответственно. Действительно собственные доходы местных бюджетов составляют чуть более 40% общего объема, свидетельствуя о низкой реальной финансовой самостоятельности муниципальных образований. При этом формальная финансовая самостоятельность, рассчитанная как отношение

собственных доходов (в трактовке БК РФ) к общему объему доходов, находится на достаточно приемлемом уровне – свыше 70%.

На основании проведенного в диссертации исследования очевидна некорректность анализа сложившейся практики формирования доходов местных бюджетов при использовании законодательно закреплённого состава собственных доходов бюджета. Следовательно, можно сделать вывод о том, что достигнутое сокращение дефицита местных бюджетов – формально, поскольку обусловлено в большой степени не развитием собственного экономического потенциала муниципальных образований, а в результате повышения объемов межбюджетных трансфертов, поступающих в местные бюджеты.

Последняя тенденция наиболее актуальна для бюджетов городских и сельских поселений, что очевидно из данных Таблицы 2.

Таблица 2. Доля доходов в структуре бюджетов муниципальных образований разных типов в 2006-2008 годах, %<sup>8</sup>

Показатель	2006 год			2007 год			01.10.2008 года		
	Г	М	Р	Г	М	Р	Г	М	Р
Действительно собственные доходы, в т.ч.	54.8%	29.4%	34.9%	55.8%	27.4%	35.9%	54.2%	28.8%	34.6%
Налоговые доходы	39.1%	22.7%	23.3%	38.6%	20.3%	25.6%	38.0%	22.0%	23.9%
Неналоговые доходы	15.7%	6.6%	11.6%	17.2%	7.0%	10.3%	16.2%	6.8%	10.7%
Межбюджетные трансферты в форме дотаций и субсидий	21.3%	34.7%	52.3%	20.8%	35.1%	53.2%	26.0%	41.1%	58.2%
ИТОГО собственные доходы	76.1%	64.1%	87.2%	76.6%	62.5%	89.1%	80.2%	69.9%	92.9%
Межбюджетные трансферты в форме субвенций	23.9%	35.9%	12.8%	23.4%	37.5%	10.9%	19.8%	30.1%	7.1%
Общий объем доходов	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
Дефицит/профицит (- /+)	-0.8%	5.4%	-23.1%	-1.0%	4.1%	-8.5%	2.5%	12.2%	18.6%

где Г - доля в общем объеме доходов бюджетов городских округов

М - доля в общем объеме доходов бюджетов муниципальных районов

Р - доля в общем объеме доходов бюджетов муниципальных районов

<sup>8</sup> Расчеты проведены на основании информации о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 01 января 2007 и 01 января 2008 годов // [http://www1.minfin.ru.ru/reforms\\_local\\_government/monitoring](http://www1.minfin.ru.ru/reforms_local_government/monitoring)

Местные бюджеты указанного типа являются наиболее зависимыми от поступающих межбюджетных трансфертов – дотации и субсидии формируют более половины объема их доходов – 52,3%, 53,2% и 58,2% в 2006, 2007 и за 9 месяцев 2008 года, соответственно. Наблюдается очень существенный разрыв (порядка 52% от общего объема доходов) между их реальной и формальной финансовой самостоятельностью. Кроме того, в большинстве своем бюджеты поселений по-прежнему являются дефицитными, хотя размер дефицита сократился за счет уменьшения расходных обязательств, возложенных на данный тип местных бюджетов.

Наименьшая доля межбюджетных трансфертов всех форм - около 45%, представлена в бюджетах городских округов. Это свидетельствует также и о самом высоком среди местных бюджетов всех типов уровне реальной финансовой самостоятельности (доле действительно собственных доходов) – 54,8%, 55,8% и 54,2 от общего объема доходов в 2006, 2007 и за период январь-сентябрь 2008 года, соответственно.

Бюджеты муниципальных районов при этом занимают некое промежуточное положение. По уровню действительно собственных доходов их можно сопоставить с бюджетами поселений, по уровню дотаций и субсидий они ближе к бюджетам городских округов, однако по объемам полученных субвенций являются безусловными лидерами.

Таким образом, в работе показано, что в настоящее время в России присутствуют достаточно самостоятельные и устойчивые в финансово-экономическом отношении городские округа, с одной стороны, и слабые, высокодотационные и зачастую дефицитные, с неравномерно поступающими доходами поселения — с другой. Также очевидно, что постепенно формируется модель «зависимого» муниципального района – зависимого при исполнении собственных полномочий от дотаций и субсидий, зависимого от субвенций при исполнении делегированных ему полномочий.

**Четвертая группа проблем посвящена обоснованию путей увеличения объемов налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов, с целью повышения реальной финансовой самостоятельности и укрепления доходной базы бюджетов муниципальных образований в долгосрочном периоде.**



Преодоление некорректности системы формирования доходов местных бюджетов, сложившейся по результатам первых лет реформы местного самоуправления, возможно, прежде всего, путем повышения реальной финансовой самостоятельности в долгосрочной перспективе через изыскание резервов роста налоговых и неналоговых доходов местных бюджетов. Следствием этого будет снижение объемов межбюджетных трансфертов в форме дотаций и субсидий.

Большинство предлагаемых в диссертации путей повышения объемов мобилизации налоговых доходов в местные бюджеты связано с изменением состава местных налогов, а также с увеличением нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов в пользу бюджетов муниципальных образований.

Это, прежде всего, совершенствование налогового законодательства о земельном налоге и налоге на имущество физических лиц в части определения налоговой базы, налоговых ставок и налоговых льгот с перспективой формирования единого местного налога на недвижимость, зачисляемого в бюджеты городских и сельских поселений. Налог на недвижимость в пределах межселенных территорий должен будет зачисляться в бюджеты муниципальных районов.

Правомерность закрепления налога на недвижимость за уровнем местного самоуправления обусловлена тем, что большинство плательщиков налога, используют в своей деятельности именно местную инфраструктуру: дороги, коммунальные услуги и др. Помимо этого, данный налог характеризуется высокой степенью стабильных поступлений; их низкой подверженностью рыночным колебаниям; равномерностью распределения и низкой мобильностью налоговой базы, экономической эффективностью.

Также в состав местных налогов целесообразно включить единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности и единый налог, уплачиваемый по упрощенной системе налогообложения. Указанная мера обеспечит рост налоговых поступлений в местные бюджеты за счет расширения и увеличения налоговой базы. Кроме того, передача на уровень местного самоуправления этих двух налогов создаст предпосылки для честной и добросовестной конкуренции между муниципальными образованиями по развитию малого бизнеса.

Имеются резервы роста по налоговым доходам, поступающим по нормативам отчислений от федеральных и региональных налогов и сборов. В частности, по налогу на прибыль нам представляется целесообразным вернуть в местные бюджеты - бюджеты городских и сельских поселений, действовавшие ранее отчисления в размере 2%. Как альтернативный вариант можно рассмотреть перечисление дефицитным бюджетам городских и сельских поселений сумм надбавки к указанному налогу в рамках тех же 2%.

Также прирост налоговых доходов местных бюджетов возможен за счет проведения систематической работы по анализу и выявлению дополнительных возможностей наполнения бюджета за счет его мало доходных статей. Одним из таких направлений может стать изменение порядка зачисления взыскиваемых штрафов за нарушение норм законодательства. В частности, целесообразно их зачисление не по месту регистрации органа, принявшего решение о наложении штрафа, а по месту совершения правонарушения.

Основной путь повышения объемов аккумулирования неналоговых доходов в бюджетах муниципальных образований, сформулированный в диссертации, связан с увеличением поступлений от использования муниципального имущества. Для этих целей необходима принципиально новая модель управления муниципальным имуществом в административно-правовой и экономической сферах. К основным составным элементам данной модели, по нашему мнению, относятся следующие:

1. Разграничение прав собственности на объекты имущества между органами государственной власти и местного самоуправления в целях обеспечения имущественной основы выполнения органами местного самоуправления законодательно возложенных полномочий.

2. Формирование состава муниципального имущества на основании процессов инвентаризации имущества, находящегося в муниципальной собственности.

3. Совершенствование нормативно-правового обеспечения процессов использования муниципального имущества, в первую очередь в части оценки его стоимости.

4. Внедрение новых, более экономически эффективных форм использования муниципального имущества, таких как доверительное управление, лизинг, концессия.

Диверсификация видов неналоговых доходов местных бюджетов также является одним из резервов роста доходов местных бюджетов. Наиболее перспективным направлением является повышение эффективности деятельности муниципальных учреждений.

В частности, исходя из принципа эффективного обеспечения необходимого количества и качества производства продукции и услуг при экономии бюджетных средств, оптимизировать число муниципальных учреждений. Достаточно эффективной мерой стала бы ликвидация убыточных предприятий в тех сферах, где это возможно, например, озеленение улиц, предоставление услуг жилищно-коммунального хозяйства, и создание на их базе открытых акционерных обществ с долей органов местного самоуправления путем передачи муниципального имущества на правах аренды.

Важным резервом роста неналоговых доходов местных бюджетов, представленным в работе, является повышение качества их планирования. В данном случае будет полезен опыт европейских стран, где данный вид доходов четко планируется и жестко контролируется. В части поступлений от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, таковым может стать переход к автоматическому или пообъектному планированию взамен действующего сейчас планирования методом «от достигнутого».

Потенциал роста есть и по другим неналоговым доходам. Он реализуем, прежде всего, путем решения ряда законодательных проблем в области администрирования этих доходов. Это актуально не только для местных бюджетов, поскольку вся система неналоговых доходов бюджетов в целом нуждается в совершенствовании законодательства и выработке эффективных методов управления ими.

Безусловно, все обозначенные в работе проблемы мобилизации местных налоговых и неналоговых доходов в бюджеты муниципальных образований являются сложными и требуют взвешенного, комплексного решения. В экономическом аспекте изыскания и привлечения дополнительных резервов роста налоговых и неналоговых доходов это вопрос не только дополнительного наполнения местных бюджетов, но и вопрос формирования современного правового пространства, условий для развития бизнеса и реализации различных социально-ориентированных муниципальных программ.

### III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Основные положения диссертации Кузнецовой А. Н. на тему «Резервы роста доходов местных бюджетов» опубликованы в полном объеме. Все публикации по теме диссертации.

1. Кузнецова А. Н. Современные тенденции формирования доходной базы местных бюджетов (на примере Пушкинского района Московской области) // Финансовая политика Российского государства в условиях экономических и социальных реформ: сборник научных трудов профессорско-преподавательского состава, молодых ученых и студентов, посвященный 75-летию РГЭУ «РИНХ» / РГЭУ. Ростов-н/Д., 2006 – 0,2 п.л.

2. Кузнецова А. Н. Вопросы финансового обеспечения местного самоуправления в России // Региональная экономика. \* М.– 2007. - №3 (42) - 0,4 п.л.

3. Кузнецова А. Н. Местный бюджет: ретроспектива теории и практики формирования // Финансы и кредит. \* М. – 2007. - №48 (288). – 0,5 п.л.

---

\* Журнал, входящий в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, выпускаемых в Российской Федерации ([http://vak.ed.gov.ru/help\\_inat/](http://vak.ed.gov.ru/help_inat/) )

Для заметок

Для заметок

Заказ № 03/01/09 Подписано в печать 23.12.2008 Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,5

---



ООО "Цифровичок", тел. (495) 797-75-76; (495) 649-83-30  
*[www.cfr.ru](http://www.cfr.ru) ; e-mail: [info@cfr.ru](mailto:info@cfr.ru)*

